

PAGAMENTO DE DÉBITOS JUDICIAIS PELO ESTADO BRASILEIRO *

HUMBERTO GOMES DE BARROS
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Aproximação de Conceitos

Tentarei descrever, em breve relato, uma grande anomalia que dificulta o funcionamento do Estado brasileiro.

Antes de o fazer, rogo licença para demarcar alguns conceitos, elementares, mas necessários ao desenvolvimento da exposição.

O primeiro deles é o de função jurisdicional - um dos três encargos que integram a atividade política do Estado, ao lado das funções legislativa e administrativa.

A função jurisdicional caracteriza-se por traduzir uma atividade de substituição. Em seu exercício, o Estado substitui a vontade de uma ou diversas pessoas, para colocar termo em determinado conflito de pretensões.¹

É comum, duas pessoas excluïrem-se mutuamente, na afirmação de direito sobre um mesmo bem da vida.

Forma-se, então, o litígio: uma das partes manifesta sua pretensão enquanto a outra opõe resistência.

* Palestra proferida no 8º Encontro de Juristas Bancários de Expressão Oficial Portuguesa, em Brasília – DF, nos dias 28 e 29.11.2000.

¹ Chiovenda, em ponto de vista dominante no Brasil, enxerga na substituição, o caráter diferencia que extrema a jurisdição das demais funções do Estado. (V.E.T. Liebman - Manual de Direito Processual Civil - Trad. C.R. Dinamarco - Forense - 1884 - pág. 6). - Eduardo Couture, entretanto, observa que, em várias hipóteses (na sentença penal, v.g.), a jurisdição funciona sem substituir vontade alguma (fundamentos de Derecho Procesal Civil - Depalma – Buenos Aires – 3ª Ed. - pág. 39). - Carnelluti, de sua parte, coloca em evidência o escopo da jurisdição: a justa composição da lide (conflito de interesses). (Instituciones del Processo Civil - Tradução espanhola - EJE - Buenos Aires - Vol. I - pág. 43)

A solução ideal para tais lides é a que se obtém mediante renúncia, transigência ou qualquer outro modo de solução amigável.

Impossibilitada a composição espontânea, faculta-se a qualquer dos litigantes o direito de ação - direito potestativo de provocar o Estado, para que - após ouvir as partes - diga a quem pertence o objeto da lide.²

O exercício da ação faz emergir o dever de o Estado prestar jurisdição.

A prestação jurisdicional não se limita à resposta. Ela, efetivamente, coloca fim ao litígio: o Estado substitui a vontade de um dos contendores, proclamando a vitória do outro.

No exercício da jurisdição, o Estado pode emitir três ordens de manifestação:

- a) declarar a existência ou inexistência do direito;
- b) constituir nova relação entre as partes, ou desconstituir antigo vínculo;
- c) condenar uma das partes a determinada ação ou omissão.

Decidida a pendência, a parte vencida deve submeter-se à vontade do Estado, emitida em substituição da sua.

Nem sempre ocorre submissão espontânea. É comum - sobretudo no Brasil - a lide permanecer, com a teimosia do derrotado.

Em países de cultura anglo-saxã, as decisões judiciais executam-se em singelo incidente administrativo: um agente do Poder Executivo convoca o devedor e lhe defere um prazo, para tanto. Decorrido

² J. Frederico Marques - Instituições de Direito Processual Civil - Forense – 2ª Ed. - Vol. II - Pág. 12

o prazo, o devedor expõe-se a execução coativa (efetuada pelo agente administrativo e a sanções penais, relativas à desobediência.

No Brasil, o desacato à sentença não acarreta qualquer sanção contra o desobediente. Gera, pelo contrário, mais um encargo para o vitorioso. Este, para superar a inércia do sucumbente, deve exercer nova ação, pedindo que o Judiciário execute a sentença descumprida.

Em sua etimologia, o termo executar significa "*ir até o fim*".³

O beneficiário da sentença condenatória é forçado a demandar execução. Vale dizer: cobrar do Estado, providência que leve a condenação às últimas conseqüências, dando-lhe eficácia pragmática.

A prestação jurisdicional executiva abrange diversas espécies de condenação. Aqui, somente nos interessa aquela, cujo escopo é a obrigação de pagar quantia certa. Liebman a denomina **execução "por expropriação"**⁴.

Com a ação de execução abre-se novo processo, tão lento e complicado quanto o de que resultou a condenação⁵. Ao fim deste novo processo, a condenação executa-se mediante a expropriação de bens pertencentes ao devedor. Tais bens podem ser (CPC - Arts. 646 e segts.):

- a) alienados a terceiros, para que o preço respectivo seja utilizado no pagamento ao credor;
- b) adjudicados, é transferidos ao patrimônio do autor;
- c) entregues em usufruto.

³ Paulo Furtado - Execução - Saraiva - 1991 - pág. 3

⁴ op. cit. Pág. 214

⁵ Quando o Estado é parte, tanto no processo de conhecimento, quanto no executivo, cresce a lentidão. É que todos os prazos são duplicados em favor das entidades estatais.

A desapropriação inicia-se com a penhora, ou seja, a constituição de ônus real sobre determinado bem.⁶

O objeto da penhora é, na maioria da vezes, alienado em leilão e o respectivo valor, entregue ao credor.

A penhora constitui ato essencial ao processo de execução.

Execução Contra o Estado

Quando o devedor é o Estado⁷, surge uma dificuldade: o patrimônio público é impenhorável.

Em outros países, a impenhorabilidade não cria transtornos. O Estado, uma vez derrotado no processo, apressa-se em cumprir a condenação. Em assim fazendo, dá exemplo de decência e respeito ao Poder Judiciário (que, em verdade, é o próprio Estado). Infelizmente, isso não ocorre no Brasil. O Estado brasileiro simplesmente desobedece a condenação.

Criou-se, então, um sistema peculiar ao Direito brasileiro, desconhecido nos ordenamentos jurídicos dos demais países.

Precatórios

Em breve síntese, o sistema brasileiro funciona assim: como não pode efetuar penhora o, juiz da execução contra o Estado limita-se a dirigir-lhe um pedido para que, no próximo orçamento, ele destaque verba destinada ao pagamento da condenação. Este pedido chama-se precatório.⁸

Cada precatório recebe um número, estabelecendo-se uma seqüência que não pode ser invertida.

⁶ J. Frederico Marques - Manual - Forense - 1976 -IV Vol. Pág. 147 e segts.

⁷ O termo *Estado* é aqui empregado para indicar a União Federal, os Estados membros, os municípios e as autarquias.

⁸ O termo deriva do latim *precari* (rogar), Cf. Francisco Wildo Lacerda Dantas. Execução Contra a Fazenda Pública - Ed. Brasília Jurídica, 1999, Pág.57

O respeito à ordem de apresentação atende aos princípios democráticos da moralidade e da igualdade. Observada a fila, não resta lugar para a advocacia administrativa, nem para o clientelismo.

A partir de 1934, execução mediante precatório assumiu dignidade constitucional. Hoje, sua disciplina encontra-se no Artigo 100 de nossa Constituição Federal, a dizer:

À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

§ 1º - É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

§ 2º - As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente, cabendo ao Presidente do tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para o caso de preterimento de seu direito, de preferência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

§ 3º - O disposto no caput deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

A fórmula constitucional, aparentemente é justa e eficiente. Seu pecado fundamental é a demora em se consumir a satisfação do credor. Para melhor entendimento, transcrevo comentário do Professor e Procurador da República Oswaldo Flávio Degrazia:

Então, segundo se lê do § 1º do art. 100 da CF, a Devedora fica obrigada a pagar seu débito, até o final do exercício seguinte àquele em que receber a comunicação do tribunal.

Exemplifique-se: um crédito formalizado perante o tribunal no dia 1.7.90, deverá ser pago até o final do exercício de 1991. Portanto, um ano e meio após a requisição. Observe-se, assim, que o precatório formalizado após 1.7.90, poderá ser pago no exercício de 1992, quase dois anos depois de sua apresentação no tribunal competente.⁹

Existem outras dificuldades.

A primeira delas é a falta de sanção efetiva, para a hipótese de não se incluir no orçamento, a verba necessária ao pagamento dos precatórios anteriores a julho do ano anterior.

Malgrado afirme ser obrigatória a reserva de numerário necessário à satisfação dos precatórios, a Constituição deixou de cominar sanção efetiva, para a hipótese de não ser adimplida a obrigação. A desobediência pode, quando muito, acarretar intervenção (do Estado-membro, no Município, ou da União Federal, no Estado-membro). A intervenção, entretanto, a nada conduz, porque todas as entidades estatais (a começar pela União Federal) reservam solene desprezo para com os precatórios. Se assim ocorre, tanto a União Federal quantos os Estados federados quedam-se inibidos para, intervindo, forçarem a inclusão das verbas necessárias ao pagamento das condenações.

À falta de sanção, o Estado devedor não se preocupa em efetuar a reserva orçamentária. Somente o dinheiro que sobrar, após atendidas todas as outras necessidades da Administração é destinado aos precatórios. Isto faz com que o pagamento da dívida judicial do Estado demore vários anos.

Por efeito da indiferença, o cumprimento do precatório demora, sempre, vários anos. Para ilustrar a ineficiência, de nosso

⁹ Revista dos Tribunais (SP), Vol. 666, abril/1991, Pág. 242

sistema de execução contra o Estado, destaco o fato de que requisições administrativas de dinheiro privado (denominadas “empréstimos compulsórios”) praticadas em 1986, ainda não foram devolvidas.

À falta de cominação formal, soma-se um fator econômico a conspirar contra o respeito às condenações judiciais: a taxa de juros resultante da demora no pagamento das condenações. Tal índice é seis por cento ao ano - 6% ao ano - absolutamente irrisório, quando se leva em conta os juros praticados nos empréstimos bancários, que chegam a dez por cento ao mês.

Qualquer pessoa dotada de senso prático percebe imediatamente que desacatar ordem judicial é o negócio mais rendoso do Brasil.

Homens inteligentes, os administradores da economia estatal descobriram essa realidade. Passaram, então a lançar impostos inconstitucionais, tomar empréstimos compulsórios e praticar ilegalidades semelhantes. Na hora de devolver as exações indevidas, simplesmente utilizam o Poder Judiciário. Se quiser receber (dizem nossos economistas), recorra à Justiça. Assim, o Judiciário tornou-se para o Estado, um generoso banco, cujos empréstimos são feitos a juros baixíssimos.

Tal prática, além da deslealdade que a compromete, é um dos mais importantes fatores da crise que atravessa o Poder Judiciário. Porque é vantajoso não pagar espontaneamente, o Estado deixa de cumprir suas obrigações, forçando os credores a propor ações judiciais. Com isso, inundam-se os Tribunais com milhares de questões idênticas e inúteis. Fecha-se aí o círculo vicioso: o Judiciário, sob peso dos processos, torna-se vagaroso; em outra ponta, a lentidão funciona como estímulo para o inadimplência, fazendo crescer o número de processos.

Para melhor avaliação do que acabo de dizer, observo que nos últimos vinte e dois meses (de janeiro/99 a outubro/2.000) o Superior

Tribunal de Justiça recebeu 235.123 processos. Destes, apenas 38.765 envolviam entidades não estatais. 196.367 processos têm o Estado como figurante. Vale dizer: os litígios do Estado ocuparam 83,52% do trabalho imposto ao Tribunal. As lides entre pessoas físicas e entes privados ocuparam somente 16,48% da capacidade laborativa da Corte. (V. gráfico anexo)

O absurdo de semelhante desproporção torna-se mais evidente, quando levamos em conta a circunstância de que noventa por cento (90%) dos processos em que o Estado é parte tratam de questões já superadas na jurisprudência do Tribunal. A continuação deles explica-se apenas, no propósito de atrasar o pagamento da dívida pública.

Enquanto existir o sistema de precatórios, o Judiciário estará condenado a permanecer no labirinto em que foi lançado. Continuará a ser o mais eficaz dos instrumentos capazes de alongar, a baixo custo, o perfil das dívidas. Hoje, os analistas econômicos incluem a lentidão da Justiça brasileira entre os fatores de insegurança para investimentos econômicos em nosso país.

Existe, a propósito, um certo conformismo. Nosso Parlamento não enxerga alternativa para tão perversa deformação; tanto, que no projeto de reforma constitucional do Poder Judiciário, o Artigo 100 é deixado ao largo. O sistema dos precatórios continua e tende a ser reforçado. Em recente alteração, inseriu-se no texto constitucional determinação para que o pagamento da dívida judicial se faça em dez prestações anuais (Art. 2º da Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2.000). Os juros continuarão a ser de 6% ao mês.

O parcelamento gerou reações. Muitos doutrinadores dizem que por efeito dele aprofundou-se a “imoralidade da execução precatorial”. Em artigo sob este título, ilustre promotor de justiça não vacilou em dizer que a emenda malsinada aniquila “os objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º, incisos I a IV).”¹⁰

Os advogados também se manifestaram contra a inovação.¹¹

O bom negócio que era desacatar ordem judicial tornou-se ainda melhor. Em compensação, o Poder Judiciário tornou-se ainda mais fraco.

Para mim, entretanto, existe saída possível e urgente.

Em verdade, o sistema de precatórios é anacrônico e deve ser prontamente substituído. Nos últimos tempos, o Estado brasileiro passou a circular, sem constrangimentos, no mercado de capitais, onde toma empréstimos, emite títulos e paga juros, como qualquer pessoa. Toda essa atividade se desenvolve abertamente, sem lesões à moralidade nem à igualdade. Os portadores dos títulos públicos mobiliários, fazendo com que eles circulem no mercado, transformam-nos em dinheiro. Com isso, retiram imediato proveito econômico, sem causar prejuízo ao Erário. Pelo contrário, a circulação do título gera riqueza econômica.

Por que não fazer o mesmo com a dívida judicial?

Por que tratar pejorativamente o titular de sentença judicial?

Nada impede que os credores judiciais sejam tratados como as entidades financeiras que emprestam dinheiro ao Estado. Nem é necessário, para tanto, muita imaginação. Nossa Constituição Federal já permite a utilização dos títulos públicos como instrumento para efetuar-se a reforma agrária, sem violência à propriedade privada. Isto ocorre no Art. 184, em que se indeniza com títulos públicos o proprietário de terra improdutiva, desapropriada para reforma agrária.

¹⁰ Leonardo Roscoe Bessa, artigo publicado no Jornal do Commercio (Rio de Janeiro) de 17/10/2.00 (pág. B-9).

¹¹ A Ordem dos Advogados do Brasil decidiu exercer ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), visando desconstituir a emenda constitucional.

À imagem do que determina o Art. 184, pode-se alterar o Art. 100 da Constituição Federal, para dizer que

os pagamentos devidos pelo Estado, em virtude de sentença judicial serão feitos em títulos da dívida pública, endossáveis, resgatáveis em vinte anos, com cláusula de correção monetária e rendendo juros de mercado.

Essa modificação, estou certo, resgataria para o Poder Judiciário a eficácia, a confiança e o prestígio necessários à manutenção do Estado de Direito.

A crítica que acabo de desenvolver não se dirige aos atuais governantes. Em verdade, o sistema de precatórios ganhou *status* constitucional, em 1934. Desde então, incorporou-se a nossa cultura política, tornando-se, nos últimos anos, poderoso (e odioso) instrumento de política econômica.